

VIA, VAS e AIA*

REPORT ANNUALE - 2010 - ITALIA

(Gennaio 2011)

Prof. Mauro RENNA

Il ricorso alle valutazioni ambientali, ossia a procedure che realizzino un controllo preventivo e integrato degli effetti ambientali di determinate attività, contenute in progetti, piani, programmi, costituisce in Europa una pratica generalizzata nell'ambito dei processi decisionali pubblici ed è finalizzata ad assicurare che l'attività antropica sia compatibile con uno sviluppo sostenibile.

Nell'ordinamento italiano, i procedimenti di valutazione ambientale hanno cominciato ad affermarsi per effetto del recepimento della direttiva 85/337/CE, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (VIA), avvenuto formalmente a opera dell'art. 6 della l. 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente; tuttavia, una disciplina attuativa organica di questo istituto è stata adottata solo con il d.P.R. 12 aprile 1996, intervenuto quando oramai la direttiva sulla VIA stava per essere oggetto del primo sostanziale intervento di modifica operato con la direttiva 97/11/CE, cui ha fatto seguito la direttiva 2003/35/CE, sulla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale.

* Desidero ringraziare Miriam Allena e Calogero Micciché per la collaborazione fornitami nella realizzazione di questo report.

Un'attuazione davvero completa delle direttive in tema di VIA si è dunque avuta soltanto con l'adozione del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ossia del c.d. codice dell'ambiente¹.

Con tale provvedimento l'Italia ha recepito, con notevole ritardo, anche la direttiva 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti ambientali di piani e programmi (valutazione ambientale strategica: VAS); quest'ultima direttiva si limitava a definire un quadro minimo di principi generali in tema di VAS, demandando agli Stati membri il compito di integrare conseguentemente la disciplina nelle procedure nazionali di pianificazione esistenti o in altre specifiche procedure, entro il 21 luglio 2004: l'Italia ha subito una condanna da parte della Corte di Giustizia, per non aver adottato nei termini le misure necessarie a conformarsi alla normativa europea².

Da ultimo, il d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, ha introdotto nel precedente articolato del "codice dell'ambiente" anche la normativa concernente l'autorizzazione integrata ambientale (AIA)³: infatti, né il testo originario del d.lgs. n. 152 del 2006, né quello scaturito dal c.d. secondo correttivo, attuato con il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, comprendevano la disciplina di questa particolare autorizzazione che era invece contenuta nel d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, con il quale si era data attuazione alla direttiva 96/61/CE,

¹ Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia, 31 gennaio 2008, *Commissione c. Repubblica italiana*, Causa C-69/07, che ha condannato il nostro Paese per non aver adottato nei termini le norme di recepimento della direttiva 2003/35/CE.

² V. la sentenza della Corte di Giustizia, 8 novembre 2007, *Commissione c. Repubblica italiana*, Causa C-40/07. In generale, sul ritardo del nostro Paese nel recepire le direttive comunitarie in materia ambientale, cfr. lo studio del 2006 commissionato dal Parlamento europeo: DG INTERNAL POLICIES OF THE UNION, *Status of Implementation of EU Environmental Laws in Italy* (IP/A/ENVI/IC/2006-183), in http://www.europarl.europa.eu/comparl/envi/pdf/externalexpertise/implementation_of_eu_environmental_laws_in_italy.pdf.

³ Si è in tal modo dato seguito al parere del Consiglio di Stato (Sezione consultiva per gli atti normativi) sul d.lgs. n. 4 del 2008, manifestato nell'Adunanza del 5 novembre 2007, n. 3838, in merito all'inserimento della disciplina dell'AIA nel codice dell'ambiente.

concernente la prevenzione e la risoluzione integrate dell'inquinamento (c.d. direttiva IPPC, *Integrated Pollution Prevention and Control*)⁴.

Nella Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 si trova dunque oggi una normativa unitaria delle valutazioni ambientali che è stata nel complesso razionalizzata e semplificata, anche chiarendo meglio i rapporti tra VIA, VAS e AIA⁵.

In particolare, le valutazioni ambientali vengono distinte in ragione del loro oggetto e del contenuto delle verifiche da effettuare, oltre che degli scopi che l'ordinamento intende perseguire attraverso esse: la VIA è un provvedimento autorizzatorio volto a verificare la compatibilità ambientale di progetti relativi a determinate opere pubbliche o private aventi un forte impatto ambientale⁶; l'AIA è il provvedimento mediante il quale si persegue l'obiettivo della prevenzione e della riduzione integrate dell'inquinamento proveniente da una serie di attività industriali (elencate nell'allegato VIII al codice): come per la VIA, la valutazione ha ad oggetto la singola opera o il singolo progetto (e le loro modifiche sostanziali) e prevede « misure intese a evitare, ove possibile, o a ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente »⁷.

⁴ La direttiva 96/61/CE è stata più volte modificata in modo sostanziale, finché con la direttiva 2008/1/CE ne è stata operata la codificazione.

⁵ Resta però tuttora al di fuori del d.lgs. n. 152 del 2006 la normativa in tema di valutazione di incidenza (VI): la direttiva 92/43/CE, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, recante all'art. 5 l'obbligo di sottoporre a valutazione di incidenza (VI) qualsiasi intervento pubblico o privato suscettibile di produrre effetti sugli *habitat* e le specie tutelate, è stata attuata in Italia con il d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, successivamente modificato con il d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120.

⁶ Cfr. l'art. 4, c. 4, lett. b), del d.lgs. n. 152 del 2006.

⁷ Cfr. l'art. 4, c. 4, lett. c), del d.lgs. n. 152 del 2006.

Con il menzionato decreto correttivo del 2010 il legislatore ha confermato il carattere assorbente della VIA, riconoscendo che essa « sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto »⁸.

In particolare, laddove un dato intervento necessiti non solo della VIA ma anche dell'AIA ed entrambe siano di competenza della medesima amministrazione, è previsto, pure con riguardo alle VIA e alle AIA di competenza regionale (o provinciale), che la seconda sia compresa e assorbita nella prima, evitandosi così inutili duplicazioni di attività istruttorie e valutative⁹.

La VAS risponde all'esigenza di "arretrare" la collocazione temporale della valutazione ambientale, garantendo che essa sia effettuata già al momento dell'assunzione di alcune scelte globali di governo del territorio che dovrebbero rappresentare la cornice dei successivi interventi di carattere puntuale: la VAS si concreta dunque in un parere motivato, in un atto di natura consultiva sulla sostenibilità di piani e programmi¹⁰.

⁸ Art. 26, c. 4, d.lgs. n. 152 del 2006. Il d.lgs. n. 128 del 2010 ha peraltro istituzionalizzato il ricorso alla conferenza di servizi istruttoria come modalità mediante la quale i soggetti e gli organi titolari delle funzioni sostituite o coordinate dal provvedimento di VIA intervengono nel procedimento.

⁹ Cfr. l'art. 10 del d.lgs. n. 152 del 2006.

¹⁰ L'attuale configurazione sub-procedimentale della procedura di VAS è il risultato delle modifiche apportate all'istituto con il d.lgs. n. 4 del 2008, per il timore che la non conformità della disciplina italiana alla direttiva 2001/42/CE esponesse l'Italia a una condanna ai sensi dell'art. 228 del TCE (oggi art. 260 del TFUE): la prima versione del d.lgs. n. 152 del 2006 aveva infatti modellato l'istituto della VAS sulla disciplina della VIA, configurando la procedura di VAS come un procedimento autonomo (seppure collegato) rispetto al procedimento pianificatorio principale e prevedendo che si concludesse con l'adozione di un giudizio avente natura provvedimentoale.

Il d.lgs. n. 128 del 2010 ha altresì riconosciuto a tale parere efficacia vincolante, stabilendo che l'autorità competente debba sempre provvedere a rivedere i piani e i programmi tenendo conto delle risultanze dello stesso¹¹.

Nell'ottica di chiarire meglio i rapporti tra VIA e VAS, il decreto correttivo del 2010 ha inoltre escluso a priori l'applicabilità della VAS ai procedimenti di autorizzazione di singole opere che abbiano l'effetto di variante automatica agli strumenti urbanistici¹²: si è in tal modo voluto porre fine a una prassi che aveva finito per snaturare la ratio stessa della VAS che, come si è detto, è quella di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e l'integrazione di considerazioni ambientali nei (soli) procedimenti generali a contenuto pianificatorio.

La riforma ha poi introdotto nella verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica un giudizio di natura qualitativa. Si è infatti stabilito che nel caso di piani o programmi « che determinano l'uso di piccole aree a livello locale » e « per le modifiche minori dei piani e dei programmi » ambientali e territoriali, la VAS sia necessaria solo se l'autorità competente ritenga che gli interventi previsti abbiano un impatto significativo sull'ambiente, tenuto conto del diverso livello di "sensibilità ambientale" delle aree oggetto degli interventi stessi¹³.

Peraltro, una parziale modifica in senso analogo è stata apportata pure ai criteri per la verifica di assoggettabilità a VIA, essendosi stabilito l'obbligo, per l'autorità competente,

¹¹ Cfr. l'art. 15, c. 2, del d.lgs. n. 152 del 2006.

¹² Cfr. l'art. 6, c. 12, del d.lgs. n. 152 del 2006, ai sensi del quale: «per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere».

¹³ Cfr. l'art. 6, c. 3 e c. 3-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006.

di verificare non più solo la possibilità che il progetto considerato abbia effetti negativi sull'ambiente, ma anche la possibilità che questi siano significativi¹⁴.

Sempre nell'ottica della richiamata esigenza di semplificazione procedurale, il d.lgs. n. 128 del 2010 ha apportato altre modifiche al codice dell'ambiente meritevoli di segnalazione. In particolare, è stata chiarita l'applicabilità della disciplina generale sul procedimento amministrativo, di cui alla legge n. 241 del 1990, a tutti i procedimenti di verifica e di autorizzazione regolati dal codice, se con essi compatibile¹⁵; per altro verso, è stata riconosciuta al privato la possibilità di agire contro il cd. silenzio-inadempimento dell'amministrazione in materia di VIA¹⁶ e si è introdotto l'obbligo di utilizzare supporti informatici nei procedimenti sia di VIA che di VAS. Per rendere i procedimenti più celeri, poi, il legislatore ha fissato termini procedurali maggiormente stringenti, garantendo comunque l'effettiva partecipazione del pubblico ai procedimenti di valutazione.

Inoltre, il decreto correttivo del 2010 ha precisato le competenze dello Stato e degli altri enti territoriali, riconoscendo alle Regioni, in particolare, il potere di disciplinare autonomamente eventuali ulteriori modalità per l'individuazione di piani e programmi o progetti da sottoporre a VAS, VIA e AIA¹⁷.

Di tutto rilievo appaiono, infine, l'istituzionalizzazione nei procedimenti di VIA delle conferenze istruttorie, cui si è già fatto cenno, e l'attribuzione all'autorità competente

¹⁴ Cfr. l'art. 20, c. 4, del d.lgs. n. 152 del 2006.

¹⁵ Cfr. l'art. 9, c. 1, del d.lgs. n. 152 del 2006.

¹⁶ Cfr. l'art. 26, c. 2-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006.

¹⁷ Cfr. l'art. 7, c. 7, del d.lgs. n. 152 del 2006.

del potere di decidere anche a fronte del silenzio o pure del dissenso di una o più delle amministrazioni coinvolte in seno ai procedimenti medesimi¹⁸.

Si segnala altresì, in conclusione, che con il ridetto decreto correttivo sono state significativamente limitate le attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare¹⁹ ed è stato affidato al Ministero dell'Ambiente l'aggiornamento della normativa tecnica di riferimento per VAS, VIA e AIA²⁰.

Per un primo commento alle disposizioni del d.lgs. n. 128 del 2010 in materia di VIA, VAS e AIA, cfr. R. URSI, *La terza riforma della Parte II del Testo unico ambientale, in Urbanistica e appalti*, n. 1/2011, pp. 13 ss.; con specifico riferimento alla procedura di VAS, cfr. M. L. MARINIELLO, *La dimensione procedurale della valutazione ambientale strategica: un'analisi comparata*, Napoli, 2011.

¹⁸ Cfr. l'art. 25, c. 3-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006.

¹⁹ Cfr. l'art. 6, c. 17, del d.lgs. n. 152 del 2006.

²⁰ Cfr. l'art. 34 del d.lgs. n. 152 del 2006.